Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

27

MARS 1989

REVUE DES NÉGOCIATIONS DE GENÈVE EN 1987 ET 1988

par David Cox

INTRODUCTION

Au cours de la période envisagée dans le présent exposé, soit entre le milieu de 1987 et septembre 1988, les États-Unis et l'Union soviétique ont mené des négociations soutenues dans le domaine de la maîtrise des armements nucléaires. Ces négociations ont débuté en mars 1985 à Genève, dans le cadre des pourparlers sur les armes nucléaires et spatiales (ANS). Les deux parties ont convenu de mener leurs entretiens sur trois plans distincts : les discussions sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI), les pourparlers sur la réduction des armes nucléaires stratégiques (START) et les négociations sur les armes défensives et spatiales, que les Soviétiques ont appelées pourparlers sur les «armes spatiales».

En décembre 1987, les deux parties ont signé un traité prévoyant la destruction des missiles de moyenne portée et, en mai de l'année suivante, elles ont été à deux doigts de conclure un accord START. Par contre, elles étaient encore loin de s'entendre sur la définition d'un accord qui permettrait de maîtriser le déploiement des armes spatiales et sur une interprétation commune des contraintes imposées par le Traité ABM, bien que le désaccord n'ait pas constitué, semble-t-il, un obstacle aussi sérieux qu'on l'avait cru dans le passé.

En somme, quand les deux parties reprendront les pourparlers en 1989, la principale question sera de savoir si les négociations vont pouvoir continuer sur leur lancée, après le succès du traité FNI et la mise au point d'un cadre de travail pour la conclusion d'un Traité START. Le présent exposé dresse la liste des terrains d'entente et des points litigieux pour les trois volets des négociations. Voyons d'abord les différentes étapes qui ont mené à la conclusion du Traité sur les FNI. Nous évoquerons également quelques-unes des préoccupations exprimées par les experts de la limitation des armements au sujet des questions laissées de côté dans ces négociations.*

LES NÉGOCIATIONS SUR LES FNI

Au printemps 1987, toutes les conditions semblaient réunies pour la conclusion d'un accord sur les FNI, inspiré de la formule négociée en octobre 1986 à l'occasion du sommet de Reykjavik. L'URSS avait alors convenu, pourvu que les États-Unis retirent d'Europe leurs missiles de croisière basés au sol (GLCM) et leurs *Pershing II*, de démanteler les fameux *SS-20*, véritable obsession de l'OTAN depuis leur déploiement dix ans auparavant. L'URSS et les États-Unis seraient toutefois autorisés à conserver chacun 100 ogives et leurs lanceurs : dans le premier cas, les forces restantes devaient être stationnées dans le territoire asiatique de l'URSS, de manière à ne pouvoir atteindre les pays européens membres de l'OTAN, tandis que les États-Unis devaient laisser leurs ogives sur leur propre territoire continental.

Cette formule a été critiquée en particulier par les principaux pays européens membres de l'OTAN, selon lesquels l'entente donnerait aux Soviétiques un net avantage sur le théâtre européen au chapitre des missiles nucléaires à plus courte portée (de 500 à 1 000 km). Un peu moins véhéments, les critiques américains ont souligné que les ogives stationnées aux États-Unis n'auraient guère d'utilité sur le plan militaire, alors que les Soviétiques pourraient toujours menacer les forces américaines du Pacifique avec leurs ogives d'Asie.

* Le lecteur voudra peut-être se reporter à l'Exposé nº 13 de l'ICPSI consacré aux négociations de 1986 et 1987. Il faut noter, cependant, que cette étude n'aborde ni les travaux de l'instance multilatérale qu'est la Conférence du désarmement, ni le débat sur les négociations relatives aux armes conventionnelles, lequel a plus de vigueur depuis la signature du Traité sur les FNI.

89-04186/

En proposant le 10 avril à Prague l'ouverture immédiate de pourparlers sur les problèmes découlant du déploiement de missiles FNI à plus courte portée, M. Gorbatchev a fait un geste qui allait, dans une large mesure, contribuer à dissiper la crainte des pays européens. Il accepta également la définition donnée par les Américains de ces armes, à savoir des missiles dont la portée varie de 500 à 1 000 km. C'est à partir de ce moment qu'on a pu distinguer trois catégories d'armes nucléaires : les missiles nucléaires intermédiaires à longue portée (de 1 000 à 5 500 km), soit les *SS-20*, les *SS-4*, les GLCM et les *Pershing II*, les missiles nucléaires intermédiaires à plus courte portée (500 à 1 000 km), dont les *SS-12*, les *SS-22* et les *SS-23* et, enfin, les forces nucléaires à courte portée ou de théâtre, de portée inférieure à 500 kilomètres. Quelques jours plus tard, M. Gorbatchev franchissait une nouvelle étape en proposant de retirer carrément d'Europe ces trois catégories d'armements.

Toutefois, la perspective d'une élimination totale a eu pour effet d'exacerber les dissensions au sein de l'Alliance atlantique, en apportant de l'eau au moulin de ceux qui, en Europe, étaient persuadés que ces accords entre les deux Grands favorisaient un «découplage» entre le Vieux Continent et la garantie nucléaire américaine et plaçaient les Soviétiques en position de supériorité sur le plan des forces classiques. Après une nouvelle ronde de négociations au sein de l'Alliance, il est clairement apparu que celle-ci n'accepterait pas l'inclusion des missiles à courte portée dans un éventuel accord entre les deux superpuissances. Le gouvernement Reagan a de toute façon fait valoir qu'il serait impossible d'assurer la vérification de pareille entente.

Le 15 juin, le président américain répondait à la proposition de M. Gorbatchev en annonçant que les États-Unis seraient disposés à sanctionner une interdiction complète des missiles nucléaires intermédiaires à plus courte portée (SRINF) à condition que ces forces soient expressément visées par un traité sur les FNI. Reprenant une suggestion faite auparavant par les négociateurs américains à Genève, M. Reagan a exhorté les Soviétiques à envisager aussi une interdiction totale des missiles nucléaires intermédiaires à plus longue portée (LRINF). Comme l'a fait observer M. Kenneth Adelman lorsqu'il était directeur de l'*Arms Control and Disarmament Agency*, il serait beaucoup plus simple de vérifier l'observance d'une interdiction de [ces] systèmes que le respect de plafonds numériques. Le 22 juillet, les Soviétiques acceptaient la proposition qui allait devenir la fameuse «option double zéro», première étape vers une interdiction de tous les missiles dont la portée varie de 500 à 5 500 kilomètres.

Le Traité sur les FNI

La portée du futur accord avait donc été définie au début de l'été, et l'on espérait qu'un traité sur les FNI ne serait pas lié à l'issue d'autres négociations se déroulant à Genève. Il restait cependant un différend fondamental à résoudre avant la rédaction technique du traité, soit la question des soixante-douze *Pershing IA* déployés en Allemagne. Avec une portée de 740 kilomètres, ces missiles faisaient partie des armes de théâtre (SRINF). Les Soviétiques tenaient à les inclure dans le traité; or, étant donné que les *Pershing IA* (mais pas leurs ogives) appartenaient à la République fédérale d'Allemagne et relevaient d'elle, les États-Unis ont fait valoir qu'ils ne pouvaient pas tomber sous le coup d'un accord entre les deux Grands. On a finalement trouvé un compromis respectant la position des pays de l'OTAN, à savoir que les systèmes appartenant à des puissances tierces ne sauraient faire l'objet d'un traité négocié bilatéralement : le 26 août, le chancelier Helmut Kohl annonçait que l'Allemagne fédérale serait disposée à démanteler les *Pershing IA* si les deux Grands rédigeaient, ratifiaient et mettaient en oeuvre un traité sur les FNI prévoyant l'élimination à l'échelle mondiale des forces nucléaires de portée intermédiaire.

Une fois réglée cette dernière question, les négociateurs ont repris activement, quoiqu'un peu précipitamment, la rédaction du projet de traité pour préparer la version finale du texte qui devait être signé au sommet du 8 décembre 1987. Il s'agit d'un document long et complexe, accompagné de deux protocoles et d'une convention, qui traduit essentiellement l'accord des parties contractantes sur les points suivants : les systèmes de missiles devant être éliminés; la notification du nombre, du type et de l'emplacement desdits missiles; et enfin, les modalités du régime d'inspection à mettre en oeuvre pour vérifier que les missiles sont effectivement détruits comme convenu et, à plus longue échéance, que les signataires ne fabriquent ou ne déploient pas de nouveaux engins.

Les missiles interdits par le Traité

Pour parvenir à un accord sur l'ensemble des procédés nécessaires afin de vérifier que toutes les armes interdites seraient effectivement détruites dans leur intégralité, les négociateurs du Traité sur les FNI ont convenu d'instituer un régime exhaustif d'échange d'informations portant sur le nombre de missiles et de lanceurs déployés, sur les installations auxiliaires telles que les véhicules de transport, ainsi que sur le nombre de missiles, de lanceurs et d'étages propulseurs en réserve. Avec ces informations consignées dans une convention sur l'établissement d'une base de données, l'Union soviétique fournissait pour la première fois une liste officielle détaillée de tous ses missiles, liste qui précisait aussi l'emplacement exact de chacun.

Pour ce qui est des LRINF, la publication des chiffres n'a donné lieu à aucune surprise, mais elle a révélé deux anomalies intéressantes. Premièrement, le nombre de missiles *SS-12/22* et *SS-23* que les Soviétiques ont déclaré avoir déployés était presque deux fois plus élevé que celui avancé précédemment dans les estimations américaines. Cet écart laisse à penser que les services nationaux de renseignement ne sont peut-être pas aussi fiables qu'on le croyait jusque-là. Curieusement, lors du débat qui s'est tenu aux États-Unis sur la ratification de l'accord, on n'a pas fait grand bruit de cette disparité, en dépit des «occasions» de marquer des points que celle-ci offrait aux détracteurs du traité. Deuxièmement, le traitement réservé aux *Pershing IA* témoigne du compromis fait par les négociateurs : les États-Unis ont indiqué posséder à Pueblo, au Colorado, un stock de 169

de ces missiles, en précisant cependant n'en avoir déployé aucun. On peut en conclure que le *Pershing IA* a été assimilé dans la négociation à un missile «déclarable», mais qu'on a laissé à la République fédérale d'Allemagne le soin de se prononcer au sujet des missiles déployés sur son territoire et dont elle est propriétaire.

Il convient par ailleurs de noter que l'échange de données ne porte que sur les missiles, et non sur les ogives. Vu qu'ils avaient déjà convenu que les deux parties pourraient retirer et conserver (ou transformer de toute autre façon) les ogives, les négociateurs se sont évité une complication supplémentaire : avoir à dénombrer les ogives et à en vérifier la destruction. On peut donc dire de l'échange de données institué par le Traité sur les FNI qu'il fera date, car les signataires ont fourni pour la première fois une liste officielle et détaillée de leurs armes déployées et entreposées, et qu'il laisse présager pour l'avenir une plus grande complexité encore. Qu'il s'agisse d'un traité sur des armements stratégiques prévoyant la destruction d'ogives nucléaires, ou qu'il s'agisse de pourparlers relatifs aux armes chimiques et aux forces classiques, le succès des négociations dépend essentiellement de l'entente sur la question des échanges de données, et de la mesure où les puissances rivales sont disposées à divulguer des renseignements vitaux sur leurs forces.

La vérification du Traité

Comme ce fut le cas pour les accords SALT, la vérification du Traité s'effectuera principalement par le biais des moyens techniques nationaux (MTN). Autre disposition du Traité qui rappelle les accords SALT, l'article 12 stipule que les parties ne devront pas gêner la mise en oeuvre légitime de ces moyens techniques nationaux. Comme on pouvait cependant s'y attendre, ce sont surtout les dispositions novatrices du Traité prévoyant une vérification sur place qui ont attiré l'attention. Afin de garantir que la destruction des missiles FNI s'effectuera conformément aux dispositions détaillées du Traité, les parties ont convenu pour la première fois de procéder à des inspections sur place. Celles-ci leur donnent le droit de se rendre sur les lieux pour vérifier l'exactitude des données transmises dans la Convention, pour s'assurer que la destruction des missiles et des lanceurs s'effectue conformément au calendrier décidé, et pour mener dans ces mêmes installations un certain nombre d'inspections par «mise en demeure», avec un bref préavis, au cours d'une période de treize ans, en vue de vérifier qu'aucun nouveau missile FNI ne sera déployé.

Enfin, il est prévu dans le Traité que chaque partie peut assurer aux abords des usines d'armement de l'autre partie contractante une forme strictement limitée de surveillance. Les États-Unis sont ainsi autorisés à surveiller l'usine de Votkinsk, où l'on fabrique les étages des missiles *SS-20* et *SS-25* (ce dernier étant un missile ICBM mobile non visé par le Traité). De la même façon, l'Union soviétique peut observer l'usine Magna (Utah) qui, après avoir fabriqué les étages propulseurs du *Pershing II*, a récemment été convertie à la production d'éléments pour les missiles *MX* et *Trident*.

LEXIQUE

ALCM	missile de croisière air-sol
GLCM	missile de croisière sol-sol
FNI	forces nucléaires à portée intermédiaire
SLBM	missile balistique lancé depuis un sous-marin
SRAM	missile d'attaque à courte portée
SRINF	forces nucléaires de théâtre (à courte portée)

Les retombées du régime de vérification institué par le Traité sur les FNI

Jusqu'en mars 1987, les Soviétiques ont adopté, en matière de vérification, une attitude circonspecte, au chapitre surtout des inspections sur place, tandis que le gouvernement Reagan se montrait pendant ce temps assez agressif, réclamant la mise en oeuvre de mesures «efficaces», et non pas seulement «adéquates». Pour reprendre les termes de Caspar Weinberger, il fallait qu'un Traité sur les FNI donne aux parties contractantes «. . . la possibilité de faire ce que font les inspecteurs de banque».

Les États-Unis ont fait marche arrière au sujet d'une surveillance très serrée des usines de la partie adverse quand il s'est avéré que les Soviétiques étaient disposés à satisfaire à cette exigence. L'idée que ceux-ci puissent avoir toute latitude pour inspecter les fabriques d'armements américaines a suscité du scepticisme, voire de l'hostilité, dans l'industrie privée, au Congrès et chez les alliés de l'OTAN. Il est probable également que les États-Unis aient sous-estimé la capacité de leurs interlocuteurs de réagir de façon positive à une requête aussi inquisitoriale.

Le Traité sur les FNI a donc transformé la question de la vérification, mais il est encore trop tôt pour savoir quelles seront les répercussions de ce changement sur les négociations START ou sur d'autres pourparlers d'intérêt non nucléaire tels que ceux sur les armes chimiques et les forces classiques.

LES NÉGOCIATIONS START

À l'été 1987, on pouvait déjà dégager les grandes lignes d'un futur accord visant à réduire les forces nucléaires stratégiques, c'est-à-dire celles dont la portée dépasse 5 500 km. Le 8 mai 1987, les États-Unis ont présenté à Genève un projet de traité START qui reprenait quelques-uns des terrains d'entente trouvés par les négociateurs avant le sommet de Reykjavik. Moins de trois mois plus tard, soit le 31 juillet, les Soviétiques répondaient en présentant leur version d'un projet de traité qui, en dépit de divergences sur certaines questions clefs, montrait cependant qu'il y avait consensus sur bon nombre de points. Au cours de l'automne 1987, le rythme des négociations s'est accéléré et, à l'occasion de la rencontre organisée en décembre pour la signature du Traité sur les FNI, les deux dirigeants ont émis

un communiqué qui faisait état des ententes de principe conclues dans le cadre des négociations START.

Dans le communiqué, MM. Reagan et Gorbatchev donnaient aux négociateurs de Genève ordre de s'attaquer à la rédaction d'un traité START qui pourrait être signé à la prochaine réunion au sommet, prévue pour la première moitié de 1988. Précisant que les négociateurs avaient réussi à mettre au point le texte d'un projet conjoint de traité qui soulignait à la fois des points d'accord et de désaccord, les auteurs du communiqué rappelaient les différents éléments du cadre de travail dont les parties avaient convenu, à savoir :

- limiter à 1 600 le nombre de vecteurs stratégiques offensifs;
- limiter à 6 000 le nombre d'ogives montées sur ces 1 600 vecteurs;
- imposer, à l'intérieur de ce dernier plafond, une limite secondaire de 4 900 pour les ogives transportées par ICBM et SLBM;
- limiter à 154 le nombre de missiles «lourds», lesquels ne pourront pas porter plus de 1 540 ogives;
- limiter la charge utile éjectable de ces vecteurs de façon qu'une fois mises en oeuvre les réductions décidées, le total de la charge utile éjectable des ICBM et des SLBM soviétiques soit ramené à un niveau représentant approximativement la moitié du niveau actuel, aucun des deux camps ne devant par la suite excéder la nouvelle limite fixée.

Ces limites témoignaient des progrès constants accomplis par les négociateurs au cours de la période antérieure au sommet de décembre. Ainsi, les deux pays avaient été loin de s'entendre jusque-là sur la question des limites secondaires à fixer pour les ogives des missiles balistiques. Les États-Unis avaient demandé un plafond de 4 800, assorti d'une limite secondaire de 3 300 pour les ICBM, ce qui aurait fortement restreint l'élément numériquement le plus important des forces stratégiques soviétiques. L'URSS, en revanche, n'avait jamais consenti à fixer des limites secondaires précises au chapitre des missiles balistiques, et elle s'était toujours opposée à une limitation expresse du nombre des ICBM, menaçant de réclamer un plafonnement des SLBM, lequel était inacceptable pour les États-Unis. La limite de 4 900 ogives représentait, par conséquent, une importante concession de la part des Soviétiques, tout comme le fait qu'ils aient accepté de définir dans le texte même du Traité une limite de la charge utile éjectable.

Par contre, le communiqué de Washington faisait état, mais de façon plutôt superficielle, d'un certain nombre de sérieux désaccords entre les deux camps. Au chapitre des limites visant le nombre de missiles balistiques, il y avait trois importants points d'achoppement. Premièrement, les États-Unis avaient proposé d'interdire les missiles mobiles. Or, les Soviétiques en ont déjà déployé deux nouveaux modèles, soit le *SS-25* à ogive simple et le *SS-24* à dix ogives, conçus pour rendre moins vulnérables leurs gros ICBM fixes, basés à terre. Il semblait donc peu probable que l'URSS consente jamais à proscrire ces engins.

Deuxièmement, les négociateurs avaient reçu dans le communiqué l'ordre de définir des règles concrètes pour fixer, aux fins des calculs, le nombre d'ALCM (missiles de croisière nucléaires air-sol à longue portée) à attribuer à chaque bombardier lourd déclaré. Ils avaient déjà convenu que chaque bombardier lourd armé de bombes nucléaires à chute libre et de missiles d'attaque à courte portée (SRAM) compterait pour un vecteur et une ogive, mais ils n'avaient pas réussi à s'entendre sur la question des ALCM, chacun étant considéré comme une unité aux fins de la limite maximale de 6 000 ogives. Les États-Unis auraient supposément proposé d'«attribuer» à chaque bombardier lourd six ALCM, alors que les Soviétiques réclamaient un chiffre beaucoup plus élevé.

Troisièmement, alors que les États-Unis avaient jusque-là rechigné à limiter le nombre des SLCM (missiles de croisière nucléaires mer-sol à longue portée), les deux parties s'engageaient dans le communiqué à plafonner le nombre de ces engins, sans toutefois qu'ils entrent dans le calcul des 6 000 ogives. Les positions des deux pays sur le niveau de ces limites ou sur la façon d'en vérifier l'application semblaient diverger considérablement.

Enfin, sur la question de l'avenir du Traité ABM et du déploiement éventuel de défenses stratégiques, qui avait été, dès l'ouverture des négociations START, une véritable pierre d'achoppement, les deux parties ont adopté une position ambiguë au sommet, ce qui a permis de poursuivre la rédaction du projet de traité et de remettre à plus tard la discussion plus approfondie du point essentiel qu'est la relation entre la réduction des forces stratégiques offensives et la mise en oeuvre de l'IDS.

La vérification : l'exemple inspirant du Traité sur les FNI

Par ailleurs, les auteurs du communiqué de Washington ont fait longuement allusion aux modalités de vérification qu'il faudrait inclure dans un éventuel traité START. Ils songeaient de toute évidence aux dispositions contenues dans le Traité sur les FNI. Ainsi, comme dans le texte du 8 décembre, les parties ont convenu d'échanger des données sur le nombre, l'emplacement et les installations auxiliaires des engins devant être visés par le traité. Elles se sont aussi entendues en principe sur les inspections sur place, y compris une inspection dans les bases citées lors de l'échange de données, des missions d'observation sur place destinées à vérifier la destruction des armements et, enfin, des inspections par mise en demeure avec bref préavis aux emplacements restants autorisés par le Traité et à ceux démantelés antérieurement, toujours aux termes du même texte. Les auteurs du communiqué réclamaient également, pour faciliter la surveillance par les moyens techniques nationaux, la mise en oeuvre de mécanismes de coopération d'une portée plus considérable que ceux du Traité sur les FNI. Finalement, et vu que les installations de production de missiles visés par le traité demeureraient après l'entrée en vigueur de ce dernier, les parties ont convenu de procéder, dans les principales usines, à une surveillance permanente largement plus inquisitoriale que celle exigée dans le Traité sur les FNI.

Les armes «non déclarables»

Même si des porte-parole des deux camps ont évoqué

des réductions de 50 p. 100 du nombre des vecteurs nucléaires stratégiques, certaines considérations relatives aux bombardiers pilotés et aux SLCM indiquent qu'en réalité, les coupures seraient beaucoup moins importantes.

Les bombes à chute libre et les SRAM. Comme les bombardiers armés de bombes à chute libre et de SRAM comptent pour une unité, tant dans le total des ogives que dans celui des vecteurs, les deux parties se sont laissées la possibilité de faire fortement grimper leurs effectifs d'ogives. Ainsi, 100 bombardiers armés chacun de vingt bombes et SRAM donneraient un total de charges nucléaires stratégiques dépassant de 1 900 unités la limite de 6 000 ogives fixée pour l'inventaire stratégique. Les États-Unis projettent actuellement de fabriquer 1 600 SRAM II, dont aucun ne constitue une arme «déclarable» dans le cadre des négociations START.

Les règles de dénombrement des ALCM. Si l'on regarde le nombre d'ALCM «attribué» à un bombardier porteur de ce type de missiles, il semble probable qu'on ait largement sous-estimé la capacité d'emport réelle. À l'ouverture des négociations START, les États-Unis voulaient compter six ALCM par bombardier, et ils ont parois avancé le chiffre de «six à huit». Or, le *B-52* peut en transporter douze et même vingt, moyennant une adaptation, tandis que le *B-1B* a une capacité d'emport plus importante encore, puisqu'il est capable de décoller avec vingt-quatre ALCM. L'URSS a prétendu que les Américains avaient choisi un chiffre correspondant à la capacité «standard» des bombardiers soviétiques, pour se donner ainsi une marge de manoeuvre beaucoup plus grande. Ils ont donc riposté en soutenant qu'il faudrait établir une correspondance entre chaque type de bombardier lourd et le nombre de missiles de croisière qu'il peut transporter. Malgré quelques progrès accomplis au printemps 1988 autour de la table de négociations (les États-Unis ont semblé disposés à accepter le chiffre de dix ALCM par bombardier lourd), la question n'était toujours pas réglée à la fin de l'été.

On saisit aisément l'importance de cette question quand on la situe dans le contexte des contraintes imposées par le plafond des 6 000 ogives. Comme il peut y avoir au maximum 4 900 ogives montées sur missiles balistiques, il en reste logiquement 1 100 pour les ALCM. De ce nombre, on peut retrancher 100 ogives pour les bombardiers lourds sans ALCM, chacun d'entre eux comptant pour un vecteur et une ogive. Si l'on emploie une règle de dénombrement théorique de six ALCM par bombardier, les États-Unis pourraient déployer environ 160 vecteurs porteurs d'ALCM, ce qui équivaudrait à 1 000 ogives d'après les négotiations START; en pratique, cependant, ces mêmes vecteurs seraient facilement à même d'en transporter 2 000.

Advenant la mise en oeuvre d'un accord START, il n'est pas évident si chaque ALCM déployé serait inclus dans le total des 6 000 ogives, ou si le chiffre serait calculé à partir du nombre des bombardiers porteurs d'ALCM, que l'on multiplierait ensuite par le nombre (fixé d'un commun accord) d'ALCM attribué à chaque bombardier. Mais si l'on en croit les différentes déclarations prononcées à l'occasion des négociations, les deux parties ne seraient nullement obligées de limiter le nombre d'ALCM réellement transportés. Premièrement, même si l'on parvenait à un accord, il y aurait peu de chances de pouvoir en vérifier l'application, car on verrait mal l'utilité de procéder en temps de paix à des vérifications alors qu'en général, les bombardiers nucléaires ne transportent pas leurs ALCM pendant leurs vols d'entraînement. Deuxièmement, les hauts responsables américains de la Défense ont indiqué, dans des déclarations publiques, qu'à leur avis, on pouvait raisonnablement ne «pas tenir compte» des ALCM dans les calculs, car ces engins ne peuvent pas, à l'inverse des ICBM, être utilisés pour une première frappe désarmante, et ils sont donc de nature à favoriser la stabilité. Par conséquent, on peut en tolérer des quantités plus importantes.

Il est difficile de savoir si les Soviétiques partagent ou non cette opinion puisque Moscou n'a fait état dans son communiqué que de «progrès accomplis au chapitre des ALCM». Avant la rencontre au sommet de Moscou, ils avaient régulièrement insisté pendant les négociations pour augmenter le nombre d'ALCM attribués à chaque bombardier. En outre, ils continuaient d'attirer l'attention sur le fait que les États-Unis disposaient d'une importante réserve de bombardiers lourds qui risquait, si l'on ne la limitait pas, d'accroître considérablement le potentiel nucléaire de l'Aviation américaine. Les progrès mentionnés par les Soviétiques résidaient, semble-t-il, dans l'accord de principe conclu entre les deux parties pour distinguer les ALCM nucléaires des ALCM à longue portée armés de charges classiques (les Américains n'en ont pas encore déployé, mais ils comptent en acquérir bientôt). On aurait aussi décidé de chercher un moyen d'identifier les bombardiers lourds «nucléaires» pour les différencier des avions porteurs d'armes classiques.

Les SLCM

On trouve dans le communiqué de décembre un accord de principe sur la limitation du nombre des SLCM, mais ces engins ne seraient pas comptés dans le total des 6 000 ogives. C'est d'ailleurs une question qui a fortement divisé les deux parties dans les négociations ultérieures. Les Soviétiques ont voulu imposer une limite de 400 SLCM nucléaires qui seraient montés sur deux catégories désignées de sous-marins et ils ont par après ajouté à ces dernières un type de bâtiment de surface. Les États-Unis ont continué d'affirmer qu'il n'existait aucun moyen efficace de vérifier la mise en oeuvre d'un pareil contingentement. Le problème de la vérification est d'autant plus complexe qu'il faut ici distinguer les SLCM classiques des SLCM nucléaires. La Marine américaine, par exemple, envisage de déployer de 3 000 à 4 000 SLCM, dont 800 à peu près seraient armés de charges nucléaires. L'Union soviétique a certes proposé aux États-Unis différents moyens pour différencier les SLCM classiques des SLCM nucléaires. Elle leur a notamment offert de mener une expérience conjointe destinée à voir dans quelle mesure il serait possible, sans inspection à bord, de reconnaître un navire armé de SLCM nucléaires d'un autre bâtiment se trouvant à proximité et transportant, lui, des SLCM classiques. Mais la Marine américaine ne s'est pas laissée convaincre. Au milieu de

l'année 1988, aucun signe ne donnait véritablement à penser qu'il y avait, entre les parties, le moindre rapprochement sur le règlement du problème de la vérification.

Toutefois, dans l'hypothèse d'un quota de 800 SLCM environ, et si l'on ajoute les SLCM aux engins «non déclarables» largués par bombardier, le nombre total réel d'armes stratégiques tournerait davantage autour de 9 000 que de 6 000, seuil qui a été fixé d'un commun accord dans le cadre des négociations.

Les missiles mobiles

Dans leur projet de traité présenté le 8 mai 1987, les États-Unis avaient proposé une interdiction absolue des missiles mobiles. Leur position sur cette question a relativement peu évolué depuis l'automne 1985 : toute limitation du nombre des missiles mobiles était impossible à vérifier, et ces engins donnaient de plus aux parties contractantes un moyen potentiellement déstabilisant pour se soustraire à l'obligation de respecter certaines limites strictes relatives au nombre d'ICBM. Nous l'avons dit plus haut, les Soviétiques voient dans les ICBM mobiles un moyen de remédier à la vulnérabilité virtuelle des *SS-18* et d'autres missiles entreposés en silo. Il est par conséquent normal qu'ils aient voulu, dans leur projet de traité du 31 juillet 1987, faire autoriser les missiles mobiles.

Cette question continue de diviser les parties en présence dans le cadre des négociations actuelles. Du côté américain, les négociateurs sont quelque peu revenus sur leur idée d'une interdiction pure et simple des missiles mobiles, se déclarant prêts à envisager une stricte limitation du nombre de ces engins si on leur prouve qu'il est possible d'en vérifier efficacement l'application. À l'issue du sommet de décembre, les Soviétiques ont proposé divers moyens de repérer les missiles mobiles et, au mois de février, lors d'une rencontre entre MM. Shultz et Chevarnadze, il est apparu que certains progrès étaient possibles. Dans une déclaration commune, les porte-parole soviétiques ont laissé entendre que le déploiement des missiles mobiles ne se ferait, pour l'essentiel, que dans des zones désignées où il serait facile de les compter.

Les négociateurs réunis en pourparlers sous la houlette de M. Paul Nitze et du maréchal Akhromeyev ont largement profité du sommet de Moscou pour progresser vers le règlement de la question des missiles mobiles. Toutefois, le résumé officiel des points en suspens publié par les États-Unis à l'issue de la rencontre faisait état d'un certain nombre de problèmes importants non résolus et soulignait que les détails représentaient la principale pierre d'achoppement.

La modernisation

À l'inverse du Traité sur les FNI, qui interdit une classe complète d'armements, les différentes propositions soumises dans le cadre des pourparlers START laissent aux deux camps la possibilité de conserver tous leurs vecteurs stratégiques existants (si l'on excepte la proposition américaine sur l'interdiction des missiles mobiles) et de moderniser ou de remplacer leurs armes, dans la limite des plafonds prescrits dans l'accord. Des porte-parole des États-Unis ont invoqué les difficultés éprouvées pendant les négociations SALT, pour justifier la décision prise par Washington de ne pas aborder la question de la modernisation. Il semble que les Soviétiques aient gardé le silence sur ce point.

L'URSS estime dès lors pouvoir poursuivre la mise au point des ICBM *SS-X-26* et *SS-X-27*, du SLCM *SS-NX-24*, du bombardier *Blackjack*, du SRAM *AS-X-16* et d'un missile de croisière perfectionné qui en serait, dit-on, au stade de la mise au point. Les États-Unis pourront, quant à eux, mettre au point le MX monté sur rail (pourvu qu'ils ne soient pas gênés par leur propre proposition sur l'interdiction des missiles mobiles), l'ICBM *Midgetman*, le SLBM *Trident D-5*, le bombardier furtif *B-2*, le missile de croisière perfectionné et le SRAM II. Les deux parties seront en droit de concevoir de nouvelles ogives pour ces différents engins.

Cette liste de systèmes d'armements stratégiques que les deux superpuissances mettent au point ou ont commencé depuis peu à déployer montre qu'avec ou sans accord START, elles auraient de toute façon l'intention de restructurer leurs forces au cours des cinq à sept ans qui seraient nécessaires à la mise en oeuvre de l'entente. La limitation du nombre des vecteurs pose cependant, en ce qui a trait à la modernisation, un certain nombre de problèmes, en particulier pour les États-Unis. Disons pour résumer que, si un pays déploie des missiles à ogives multiples, il atteindra le plafond des 6 000 ogives bien avant celui des 1 600 vecteurs. Si l'on veut pouvoir procéder à un maximum de déploiements compte tenu de ces deux limites, il est indispensable de mettre en service un nombre considérable de missiles équipés d'une seule ou de quelques ogives. C'est ce que les Soviétiques vont pouvoir continuer de faire tant qu'ils vont fabriquer le *SS-25*, un missile mobile à ogive simple. Quant à lui, le Pentagone a, à toutes fins utiles, mis fin aux travaux sur le *Midgetman* après avoir conclu que les engins à ogive simple n'étaient pas rentables. À ce propos, l'antinomie existant entre, d'une part, les plans de défense exigeant des forces nucléaires stratégiques de combat rentables et, d'autre part, la nécessité de limiter les armements, fait l'objet au sein du gouvernement américain de perpétuelles discussions.

Les Accords de Moscou

Même si les principaux points à l'ordre du jour du sommet de Moscou n'ont pas pu être réglés, il convient de noter la conclusion de deux accords secondaires. Premièrement, les dirigeants ont convenu de fonder un centre pour la réduction des risques nucléaires en vue de faciliter les échanges d'information, particulièrement précieux en temps de crise. Deuxièmement, ils ont accepté de notifier à l'avance les lancements expérimentaux de missiles balistiques; c'est là une autre mesure propre à accroître la confiance.

DÉFENSES ANTI-MISSILES BALISTIQUES ET ARMES SPATIALES

Avant l'été 1987, la plupart des discussions sur l'Initia-

tive de défense stratégique (IDS) du président Reagan, dans le contexte de la limitation des armements, intéressaient l'avenir du Traité ABM. Le débat était plus précisément axé sur la déclaration par laquelle le gouvernement américain avait fait savoir en 1985 qu'il considérait l'interprétation «élargie» du Traité comme étant légale; celle-ci ouvre la voie à l'expérimentation et à la mise en oeuvre de systèmes et de composantes anti-missiles balistiques d'un caractère «exotique». Cette question a d'ailleurs plus ou moins focalisé les débats, tant celui entre les superpuissances signataires du Traité que celui opposant, à l'intérieur des États-Unis, partisans et détracteurs de la «Guerre des étoiles».

En 1987 toutefois, l'attention s'est progressivement portée sur d'autres aspects du problème. En avril, une controverse s'est ouverte à Washington sur la possibilité de compromis entre les positions en apparence inconciliables de l'Union soviétique et des États-Unis. S'inspirant d'idées formulées par des spécialistes de la limitation des armements, en dehors du gouvernement, M. Paul Nitze a profité de discours publics pour laisser entendre qu'il serait peut-être possible de parvenir à une entente sur les limites à appliquer au chapitre des essais, sans pour autant entrer dans le débat sur l'interprétation du Traité ABM. Il faudrait pour cela conclure toute une série d'accords techniques pour, par exemple, limiter la dimension des miroirs placés dans l'espace ou la puissance des lasers. La proposition de M. Nitze a été carrément désavouée par le Pentagone et elle a été vivement critiquée successivement par M. Weinberger et par M. Richard Perle, alors secrétaire adjoint à la Défense. Les deux hommes ont publiquement dénoncé l'idée de M. Nitze, y voyant une manoeuvre détournée pour restreindre le programme de l'IDS.

Notons cependant que le gouvernement américain lui-même s'est montré de moins en moins désireux de poursuivre le débat sur l'interprétation «au sens large» par opposition à l'interprétation «restrictive» du traité, peut-être parce qu'à deux reprises, le Congrès a refusé de financer des expériences de l'IDS qui n'auraient pas respecté l'esprit et la lettre du Traité. Ainsi, au début du mois de septembre 1987, M. Abraham Sofaer, conseiller juridique auprès du Département d'État, a publié la dernière partie de son rapport sur les négociations ABM, mais contrairement à ce qui avait été le cas pour l'étude parue précédemment, dans laquelle on appuyait une interprétation «au sens large» du texte de 1972, le rapport de septembre a suscité peu de commentaires ou de discussions.

Enfin, les Soviétiques ont semblé, eux aussi, annoncer vers la fin d'octobre 1987 une évolution de leur position. À la veille de la signature d'un traité sur les FNI, les deux parties s'étaient déclarées désireuses de poursuivre leurs pourparlers sur la conclusion d'un traité START. Le 31 octobre à Washington, M. Chevardnadze avait semblé moins insister sur la nécessité de limiter strictement les recherches et sur l'obstacle que représentait l'IDS aux progrès des négociations START. Il avait plutôt souligné qu'il était important de respecter les dispositions du Traité ABM. D'une façon générale, on a déduit de cette déclaration que les Soviétiques se contenteraient d'un accord sur les recherches «autorisées» (dont quelques expériences dans l'espace) qui seraient, au sens large, compatibles avec l'interprétation stricte du Traité. M. Chevardnadze a par ailleurs laissé entendre que les deux camps devaient s'engager à ne pas se retirer du Traité ABM pendant dix ans.

Cette évolution des positions des superpuissances a été confirmée dans le communiqué publié à l'issue du sommet de décembre. Les deux dirigeants ont en effet donné à leurs délégations respectives l'ordre de «préparer un accord en vertu duquel leurs deux pays s'engageraient, d'une part, à respecter le Traité ABM tel qu'il avait été signé en 1972, tout en menant leurs recherches, travaux de mise au point et essais permis par le Traité, et, d'autre part, à respecter ce dernier pendant une période donnée.»

Même s'il est vite apparu que cette déclaration était manifestement ambiguë, elle indiquait que les deux dirigeants ne voulaient plus voir l'éternel conflit sur la question des défenses ABM retarder plus longtemps la recherche d'un traité START. Il semble donc que les dirigeants aient cherché par cette déclaration à formuler le problème en des termes moins polémiques. Mais en janvier 1988, quand les entretiens ont repris à Genève, il s'est vite avéré que de sérieux désaccords subsistaient encore. Le 15 du même mois, les Soviétiques ont déposé un projet de protocole pour le Traité START, en vertu duquel les deux parties se seraient engagées à respecter le Traité ABM pour une période de dix ans. Comme elles en avaient convenu au sommet de Washington, le protocole stipulait que les superpuissances devaient entamer des pourparlers sur la stabilité stratégique au plus tard trois ans avant la fin de la période de validité du protocole.

Les États-Unis n'ont accepté ni de s'engager à respecter le Traité ABM pendant dix ans, ni de limiter la recherche et le développement comme semblait l'exiger le protocole des Soviétiques. Le 22 janvier, la délégation américaine a déposé un projet de traité de quatre pages intitulé «Mesures propres à faciliter, dans la coopération, le passage à l'étape du déploiement de défenses stratégiques contre les missiles balistiques dans l'avenir». Ce texte aurait, entre autres choses, obligé les parties à respecter le Traité ABM pour une «période donnée» (les négociateurs américains avaient jusque-là proposé de respecter le Traité jusqu'en 1994). Les États-Unis ont également préconisé d'examiner le problème des recherches, des essais et des travaux de mise au point «autorisés», en des termes qui auraient permis d'éviter le débat sur l'interprétation «élargie» ou «restrictive» du Traité, sans pour autant empêcher la poursuite du programme de l'IDS conformément au calendrier prévu.

Les Soviétiques étaient fermement opposés à ce que l'on adopte une formulation qui, au lieu d'insister sur le respect du Traité ABM, mettait l'accent sur la transition à des défenses anti-missiles. Dans les mois qui ont suivi, les négociateurs ont essayé de préparer un projet d'entente en s'inspirant du communiqué de Washington, mais les désaccords entre eux ont subsisté. Les Soviétiques semblaient certes toujours disposés à accepter une interprétation plus souple du concept de recherche «autorisée» (ils mettaient davantage l'accent sur la nécessité de respecter le Traité que sur le programme de l'IDS en tant que tel), mais M. Chevard-

nadze n'en a pas moins, aux moments clefs de la négociation, rappelé le lien avec le Traité START : il ne saurait y avoir de réductions massives des armements stratégiques, sans le respect du Traité ABM. Le seul résultat concret du sommet de Moscou tenu à la fin de mai a donc été d'encourager les négociateurs à continuer de travailler à la rédaction d'un texte provisoire commun.

Cependant, d'autres facteurs auraient, semble-t-il, contribué à «dédramatiser»le problème de l'IDS. Tout d'abord, en mai 1988, le *Defense Science Board* au Pentagone a recommandé un profond remaniement du programme de l'IDS; il préconisait que l'on commençât avec le déploiement, dans les limites du Traité, d'un système unique basé au sol et indiquait ainsi clairement qu'il faudrait encore attendre de nombreuses années avant la mise en place de systèmes spatiaux opérationnels. Ce rapport a apparemment été accepté par les autorités supérieures, dont MM. Shultz et Carlucci, qui ont conseillé au Président de construire tout d'abord un système capable de protéger la région de la capitale nationale. Deuxièmement, on a plus ou moins renoncé, du fait des restrictions budgétaires et autres, à l'idée d'un déploiement hâtif. Quel avantage y aurait-il eu dans ce cas à négocier l'annulation du Traité ABM alors qu'on ne voyait guère la possibilité de passer, dans un proche avenir, à l'étape des défenses stratégiques ?

LES ESSAIS NUCLÉAIRES

En 1986, l'Union soviétique avait fait pression sur les États-Unis pour inclure une interdiction des essais nucléaires dans les thèmes de limitation des armements dont il y aurait lieu de débattre à un sommet. En 1987 et 1988, les États-Unis ont sans cesse répété que ces essais étaient nécessaires pour des raisons de sécurité nationale, mais ils ont aussi réitéré l'idée que les deux parties devaient débattre des moyens à mettre en oeuvre pour améliorer la vérification de deux instruments existants, à savoir le Traité sur la limitation des essais nucléaires et le Traité sur les explosions nucléaires à buts pacifiques, deux documents qui interdisent de faire exploser des engins de plus de 150 kilotonnes. Les pourparlers sur cette question ont commencé en novembre et ont principalement porté sur une proposition relative à un échange de données sur les essais nucléaires. Cette opération aurait permis aux deux parties de calibrer leur matériel sismographique en fonction d'une explosion nucléaire de magnitude connue. Malgré l'absence d'accord sur cette question, des missions scientifiques d'échange ont commencé à l'automne 1988 à assister à des essais nucléaires et à enregistrer des données sismographiques précises. À la faveur de ce projet intitulé «Expérience conjointe de vérification», les échanges vont permettre aux deux parties d'établir avec plus de certitude la puissance des engins que l'on fera exploser dans le cadre d'essais.

Pendant que les négociateurs officiels cherchaient à s'entendre sur les méthodes à employer pour vérifier le respect d'un seuil de 150 kilotonnes, la collectivité scientifique semblait penser de plus en plus qu'une interdiction des essais faits avec des engins de très faible puissance était vérifiable. Vers la fin du mois de mai 1988, un groupe d'experts triés sur le volet a déposé à Washington un rapport dans lequel il concluait que les explosions d'une puissance supérieure à dix kilotonnes pouvaient facilement être détectées par des réseaux externes de sismographes et avec les moyens techniques nationaux. Aux dires des auteurs, la difficulté se situait essentiellement sous le seuil de deux kilotonnes; pour les essais de ce niveau, il faudrait conclure des accords de vérification détaillés qui feraient intervenir des réseaux locaux de sismographes pour assurer l'observation des ententes.

CONCLUSIONS

Tandis que les négociations se poursuivent à Genève en 1989, il paraît évident que de nouveaux accords de limitation des armements sont désormais possibles. Il semble notamment que le nouveau gouvernement américain acceptera le cadre décrit plus haut en vue de conclure une entente sur les armements stratégiques. Par ailleurs, l'analyse du contenu même des propositions débouche sur deux conclusions contradictoires. Premièrement, les négociations entre les superpuissances sur la limitation des armements constituent pour elles un cadre permanent de diplomatie, dont la valeur intrinsèque est indiscutable. Les accords sur la création d'un centre pour la réduction des risques nucléaires et la notification des vols d'essais de missiles balistiques prouvent que des négociations suivies peuvent déboucher sur des procédures stabilisatrices.

Deuxièmement, dans la mesure où les «réductions massives» vont autoriser les superpuissances à conserver en toute légitimité d'imposants arsenaux nucléaires et à moderniser leurs armes plus ou moins à leur guise, on peut dire que ces réductions ne sont au mieux que des gestes timides de limitation des armements, certes propices à l'augmentation de la confiance politique et publique, mais entamant à peine les énormes arsenaux nucléaires existant de part et d'autre. Comme la mise en oeuvre des accords START exigera de nombreuses années, il est probable que le prochain accord restera en vigueur pendant une génération. Dans ces circonstances, la pause issue de la transition présidentielle aux États-Unis pourrait être pour les dirigeants l'occasion de se demander si cette entente est vraiment celle qui doit fonder la stabilité nucléaire dans les années 1990 et au-delà.

M. David Cox habite Kingston (Ontario); il a souvent l'occasion d'écrire des articles sur des questions de défense et de limitation des armements. Il enseigne la politique internationale à l'Université Queen's. Il a été directeur de la Recherche à l'ICPSI de 1985 à 1987.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English
ISBN: 0-662-95352-5